

El Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva como Límite Constitucional a las Leyes Singulares¹

ESTANISLAO ARANA GARCÍA

Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada.

Submissão: 16.09.2013

Decisão Editorial: 14.10.2013

RESUMEN: Las leyes singulares no están prohibidas en el sistema constitucional español, sin embargo, bajo mi punto de vista, este tipo de normas deben ser utilizadas de forma excepcional. Además de la prudencia en su uso, el Tribunal Constitucional ha establecido que los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación son límites que han de respetar las leyes singulares. La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional nº 129/2013, de 4 de junio, para todo tipo de leyes singulares y no sólo las expropiatorias, señala que el Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es una barrera infranqueable para este tipo de normas.

ABSTRACT: Singular laws are allowed in the Spanish constitutional system. However, from my point of view, this kind of rules should be used just in exceptional cases. Beyond of its prudent use, the Constitutional Court has held that the principles of reasonableness, proportionality and appropriateness are limits that have to be respected by "singular laws". More recently the Constitutional Court decision nº 129/2013, of June 4, applicative for all different types of singular laws and not only for cases of expropriation, has established that the human right to an effective remedy is a limit that can not be avoid.

PALABRAS CLAVE: Ley singular. Excepcionalidad. Límites constitucionales. Razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

SUMARIO: Introducción; I – Límites constitucionales a las leyes singulares conforme a la jurisprudencia del tribunal constitucional español; II – Breve excursio: ¿recursos de amparo frente a decretos-leyes de carácter singular? III – La confirmación del derecho a la tutela judicial efectiva como límite a las leyes singulares no expropiatorias: la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 129/2013, de 4 de junio; Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Las normas con rango de ley poseen, por definición, el carácter de generales y abstractas y tienen vocación de permanencia por cuanto regulan

1 Quiero agradecer al profesor Francisco Balaguer Callejón la oportunidad que me brinda de colaborar en el presente número de esta Revista dedicado al Profesor Rafael Barranco Vela. El Profesor Barranco ha sido, es y será, una de las personas más importantes de mi vida, tanto desde el punto de vista profesional como, sobre todo, personal. A él le debo gran parte de lo mejor de mi evolución como persona sirviéndome de guía permanente su generosidad como ser humano. Su recuerdo y, también, su presencia estarán siempre dentro de mi alma.

situaciones indeterminadas. Los ciudadanos aceptamos “de buen grado” que se afecten y limiten nuestros derechos y obligaciones porque lo hace el Parlamento como depositario de la soberanía nacional y porque, en definitiva, se trata de una situación que afecta a todos los ciudadanos por igual. No está pensada para casos concretos y singulares; la ley no sería arbitraria porque se establece con ignorancia del caso particular.

Esta garantía en el origen y naturaleza justifica el blindaje de esta fuente del Derecho frente a posibles impugnaciones, admitiéndose que sólo sea el Tribunal Constitucional el ente con capacidad para anular una norma con rango de ley. Pues bien, ya sea a través de leyes formales o mediante Decretos-leyes², los poderes públicos están utilizando con más frecuencia de lo deseable, la figura de las leyes singulares, esto es, leyes dictadas para la ordenación y regulación de situaciones concretas, no abstractas y generales como es propio de la figura de la Ley bajo los parámetros tradicionales del Estado de Derecho.

Además de pervertirse los postulados clásicos del sistema de fuentes del Derecho en un ordenamiento jurídico occidental, este fenómeno puede conllevar, como acaba de confirmar el Tribunal Constitucional, la vulneración de un principio nuclear del Estado de Derecho: la tutela judicial efectiva. El Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva tiene una dimensión, esencialmente, individual y, por tanto, no es predicable de las normas con rango de ley que, como acabamos de decir, son generales y no estaría justificado extender la garantía de la tutela judicial efectiva para ellas. Sin embargo, si esa norma con rango de ley está dirigida a una persona o un grupo de personas muy determinada, la violación del Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva resulta flagrante por la dificultad o casi imposibilidad de impugnación en caso de discrepancia o afectación de derechos. Por tanto, una de las consecuencias más graves de esta práctica de dictar leyes singulares y autoaplicativas (las que no necesitan de actuación administrativa posterior para su ejecución) es que se pueden ver afectados derechos individuales sin la garantía o el contrapeso del control del poder judicial.

En el presente trabajo, pretendo analizar este fenómeno, principalmente, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español prestándole especial atención a una reciente Sentencia del máximo intérprete constitucional, concretamente, la 129/2013, de 4 de junio. Delimitación del papel constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo y afectación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por leyes singulares son algunas de las ideas que se tratan y analizan en este pronunciamiento.

2 Analizando el, bajo mi punto de vista, peligroso fenómeno de la profusa utilización de la figura del Decreto-ley en la actualidad, véase mi trabajo: “Uso y abuso del Decreto-ley”, en *Revista de Administración Pública* nº 191 (mayo-agosto 2013), p. 337-365.

I – LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS LEYES SINGULARES CONFORME A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La Constitución española de 1978 parte del principio de primacía de la ley que significa, además de la vinculación de la Administración a las leyes existentes, que la ley puede incorporar regulaciones sobre cualquier materia administrativa. No existe una reserva de Administración constitucionalmente garantizada que excluya la posibilidad de que normas con rango de ley entren a regular determinadas materias o relaciones. No cabe entender que hay ámbitos o materias reservadas al reglamento como instrumento normativo que emana del poder ejecutivo³. En las conclusiones de este trabajo terminaremos afirmando la necesidad de matizar esta idea por cuanto que el uso del poder público, también del legislativo, tiene que respetar principios generales propios del Estado de Derecho como el de proporcionalidad y el derecho de defensa de los ciudadanos afectados por él. La potestad legislativa no es absoluta ni su ejercicio puede ser indiscriminado ni ejercido en una especie de “fraude” como mecanismo que limite cuando no impida, la defensa de los derechos individuales del ciudadano.

Partiendo de este razonamiento, el Tribunal Constitucional no ha eliminado de manera absoluta la posible existencia de leyes singulares⁴, sin embargo, sí ha reducido bastante las circunstancias en las que es posible su aprobación. La conocida y polémica Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre (expropiación por el caso RUMASA), estableció que el Poder legislativo puede aprobar leyes singulares en los supuestos en que, por su “*extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello*

3 En este sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Vol. I, Editorial Iustel, 2006, p. 442 y ss.

4 Sobre el fenómeno de las leyes singulares, véase: PARADA VÁZQUEZ, R., “El artículo 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria” en *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* / coord. por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Vol. 2, 1991 (De los derechos y deberes fundamentales), p. 1271-1300; GALÁN VIOQUE, R.R., “Rumasa: expropiaciones legislativas y Leyes singulares (Comentario en torno a las sentencias constitucionales y del Tribunal europeo de Derechos Humanos recaídas en este asunto)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 29 (1997), p. 109-147; JIMÉNEZ LECHUGA, F.J., “Las leyes singulares en el Derecho español: de nuevo sobre el caso Rumasa y su epílogo. La S.T.E.D.H de 23 de junio de 1993”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 37 (1996), p. 173-229; BOUAZZA ARIÑO, O., “Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales. (El caso de la Ciudad del Medio Ambiente)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 138 (2008); ORTEGA BERNARDO, J., “Límites constitucionales en la adopción por Ley de medidas concretas de carácter administrativo. Comentario a la STC 48/2005, sobre la Ley de expropiación para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias”, *Revista de Administración Pública*, número 172 (2007), p. 293-305; MONTILLA MARTOS, J.A., “Defensa judicial versus Ley singular de intervención (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 40 (1994), p. 291-321; ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, en *Revista de Administración Pública*, nº 118 (1989), p. 57 a 101; LÓPEZ RAMÓN, F., “La problemática de las leyes singulares y las reservas de ley para la declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos”, en *Garantías del ciudadano: estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*; Edit. Iustel, 2011.

necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular". Sólo en estos casos sería posible dictar leyes singulares, en este caso, de carácter expropiatorio.

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 48/2005, de 3 de marzo, que enjuició el caso de la expropiación por Ley de determinados edificios para ampliar la sede del Parlamento de las Islas Canarias, se pronunció en términos muy claros sobre los límites de una expropiación legislativa rectificando en gran medida la doctrina sobre el caso RUMASA señalada con anterioridad. A partir de esta Sentencia, la principal objeción que se puede realizar a las leyes-medida o singulares pone el acento en la clara limitación que para la tutela judicial efectiva tiene lugar con esta forma de legislar.

El problema ante el que se enfrenta el Tribunal Constitucional en estos casos es, en definitiva, la confusión de poderes y funciones dentro del Estado. El poder legislativo estaría ocupando un espacio más propio del poder ejecutivo. El debate no es sólo teórico, esto es, un uso más o menos ortodoxo de la Ley, la cuestión tiene una indudable transcendencia práctica y concreta, teniendo que ver con la limitación de derechos individuales que se puede producir con la utilización de un instrumento normativo tan potente como la Ley en vez de reglamentos o simples actos administrativos; en definitiva, medidas de carácter administrativo que no dificulten el control de la jurisdicción ordinaria en vez de por normas con rango de ley cuya supervisión no está en manos del particular.

Merece la pena traer las palabras del Tribunal Constitucional extraídas de la última sentencia mencionada: *"Desde una consideración de conjunto, es evidente que el afectado vería entonces mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa. En particular, y por lo que al caso examinado importa, no podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de proveer a la necesidad del expropiante en la misma o mejor medida que los que el legislador ha señalado como objeto de expropiación, y ello aun cuando en la ley misma se admitiera la existencia de tales otros bienes. Si ello es así, habrá de concluirse que la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional – importando sólo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional. Esto supone que el problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. En otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es*

suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumentario que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular. Circunstancias que sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa”.

En definitiva, junto a los principios de igualdad y seguridad jurídica que aparecían como límites a las leyes singulares en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 166/1986, en la 48/2005 se añade el art. 24 de la Constitución Española. El Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, constituye un límite infranqueable al poder legislativo (ejecutivo-legislativo en el caso de los decretos-leyes) a la hora de dictar leyes medida o singulares. La Sentencia 48/2005 supone un claro límite al legislador exigiéndole que no proceda a sustituir, sin justificación, la actividad administrativa en supuestos en los que no es posible de otro modo, sin acudir a la jurisdicción ordinaria, controlar plenamente su decisión. Destacar que los dos pronunciamientos mencionados versaban sobre leyes singulares de carácter expropiatorio, la evolución de esta doctrina, como luego veremos, extenderá el límite a normas con cualquier otro contenido.

II – BREVE EXCURSO: ¿RECURSOS DE AMPARO FRENTE A DECRETOS-LEYES DE CARÁCTER SINGULAR?

La situación de absoluta indefensión a que conduce un desproporcionado e irrazonable uso singular de la Ley, ha provocado que se haya recurrido en alguna ocasión a una vía procesal poco adecuada para la salvaguarda de los derechos constitucionales. Me refiero al intento de habilitar la vía del recurso de amparo frente a Decretos-leyes que pudieran vulnerar derechos fundamentales de los “destinatarios” de la norma. Aunque el mero planteamiento teórico de la cuestión genere cierto rechazo (¿cómo se va a interponer un recurso de amparo frente a una norma con rango de ley?) el abuso con que el Poder Ejecutivo ha utilizado esta fuente del Derecho ha llevado a algunos particulares a intentar esta vía.

Merece, en este sentido, algún comentario el Auto del Tribunal Constitucional 291/1997, de 22 de julio. En este caso se interpone un recurso de amparo por la entidad mercantil “Canal Satélite Digital, SL” contra los artículos 1, 2, 3 y Disposición Adicional Única del Real Decreto-ley nº 1/1997, de 31 de enero, que incorpora al Derecho Español la Directiva nº 95/47/CE, de 24 de octubre de 1995, del Parlamento Europeo y de Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y aprueba medidas adicionales para la liberalización del sector. Se recurre en amparo la norma por cuanto se entiende por el recurrente que se están vulnerando los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información.

Pues bien, independientemente del fondo del asunto, en primer lugar, el recurrente trató de justificar la vía procesal empleada por cuanto que se trataba de un Decreto-ley de carácter “autoaplicativo”, esto es, de una norma que afecta a su status jurídico de manera inmediata, sin necesidad de acto de aplicación alguno. Para los recurrentes, de no admitirse esta potestad, se dejaría un ámbito de inmunidad al Poder Ejecutivo, mediante la conversión en norma de lo que no es más que un acto con el fin de impedir toda reacción posible por parte de los destinatarios de las normas.

Para el Tribunal Constitucional, la impugnación de leyes o actos con fuerza de ley por vía indirecta es admisible y ha venido siendo admitida por este Tribunal de modo constante a partir de la Sentencia nº 41/1981. No sucede, sin embargo, lo mismo con la impugnación directa. El Artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a contrario, excluye, en principio, del amparo los actos con valor de ley emanados de las Cortes o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Tal y como cabía imaginar, el Tribunal Constitucional no habilita esta vía procesal para poder defender los derechos individuales supuestamente vulnerados por una norma de carácter singular. La mejor manera de impedir que estas situaciones vuelvan a darse es impidiendo que se pueda hacer un uso irregular de la potestad de dictar normas con rango de ley por parte de los ejecutivos. Si este límite ha sido afirmado con contundencia respecto a las leyes ordinarias, más firmeza hay que mostrar respecto a la utilización en idénticas circunstancias singulares del Decreto-ley. Todavía, la ley ordinaria singular para su aprobación tiene que pasar por el procedimiento legislativo, con el Decreto-ley, el paso por el Parlamento es más testimonial que otra cosa y la vulneración de los principios constitucionales señalados, más flagrante aún.

Al margen de la llamada a la prudencia y proporcionalidad, el Ordenamiento Jurídico debería prever o arbitrar alguna medida concreta y eficaz que permita la salvaguarda de los derechos individuales de los ciudadanos cuando se vean afectados por estas medidas. Como más adelante se comentará con más detalle, en el Derecho comunitario se prevé, directamente la posibilidad de inaplicar leyes cuyo contenido vulnere el Derecho comunitario. No digo

que sea esta la mejor de las opciones, pero, sea como fuere, alguna protección jurídica al individuo hay que proporcionar.

III – LA CONFIRMACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO LÍMITE A LAS LEYES SINGULARES NO EXPROPIATORIAS: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 129/2013, DE 4 DE JUNIO

Un paso más en la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes singulares comentada en los apartados anteriores acaba de darse con la reciente Sentencia 129/2013, de 4 de junio, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad y, en particular, contra los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 de su artículo único, disposición adicional y disposición transitoria. A diferencia de las dos Sentencias comentadas en apartados anteriores, el interés del pronunciamiento contenido en la 129/2013 está en que se analiza el caso de una ley singular de carácter no expropiatorio.

Analicemos, brevemente, el supuesto de hecho del que trae causa la Sentencia que vamos a comentar. En ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2001 que anuló las licencias de obra y actividad de la planta de transferencia y tratamiento de subproductos industriales en el polígono industrial “Los Barrales”, en el término municipal de Santovenia de Pisuerga, se produjo el cierre de la citada planta el 15 de mayo de 2002. El 23 de mayo de 2002, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León aprobó el proyecto de ley para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos, acordando su remisión a las Cortes de Castilla y León. El proyecto fue tramitado por el procedimiento de lectura única. La ley fue aprobada el 10 de julio y publicada en el “Boletín Oficial de Castilla y León” el 12 de julio. Entró en vigor al día siguiente. Dos días después, la planta fue reabierta.

Entendían los recurrentes que la Ley nº 9/2002 era una ley especial que exceptiona el régimen general de la Ley nº 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León permitiendo que la aprobación de los proyectos regionales, que en principio corresponde aprobar por decreto, se haga por ley. Se trataba, además, de una ley autoaplicativa y singular o de caso único, pues, aunque su contenido se encuentre formulado en términos abstractos que, en principio, permitirían una aplicación a otros casos, la disposición adicional – que declara los proyectos regionales de infraestructuras de residuos al centro de gestión de residuos de Santovenia – y la disposición transitoria de la Ley que lo exime de la tramitación administrativa prevista en el art. 24 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, ponen de manifiesto que, en realidad, ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, agotándose su contenido en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador en ese supuesto de hecho. Las verdaderas razones del recurso a

la ley se exponen con claridad en la intervención de la Consejera de Medio Ambiente ante el Pleno de la Cámara, en la que afirmó que no existen razones ambientales para mantener cerrada la planta y que es precisa su regularización urbanística, que es el aspecto anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2001.

Aunque en el recurso se plantean otros problemas de constitucionalidad muy interesantes, en el presente trabajo nos centraremos en los problemas jurídico- constitucionales que tradicionalmente han planteado las leyes singulares y que, sin duda alguna, caso de seguir recurriendo a esta peculiar forma de legislar, se van a plantear en el futuro. Merece la pena extraer estos fundamentos:

- a) La aprobación por ley de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos vulnera el principio de jerarquía normativa, porque según el art. 21.1 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León al que se remite la Ley impugnada, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos han de ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio que se aprueban por Decreto de la Junta de Castilla y León, y la propia Ley nº 9/2002 remite al art. 21 de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, de donde resulta una alteración radical del régimen de relaciones entre la ley y el reglamento en nuestro sistema de fuentes, pues la ley singular queda vinculada a las determinaciones de los planes regionales y subregionales de rango reglamentario.
- b) La Ley recurrida vulnera (en su artículo único, párrafos primero y segundo; disposición adicional inciso primero y disposición transitoria), la reserva de la función ejecutiva a la Administración regional, la distribución de funciones entre legislador y ejecutivo, y el principio de separación de poderes (arts. 10, 19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, integrantes del bloque de constitucionalidad), excediéndose de las funciones que le corresponden, invadiendo la esfera legítima del ejecutivo (arts. 19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) y eludiendo el control judicial de los poderes públicos.
- c) La Ley vulnera varios derechos fundamentales. En primer lugar, el derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE), pues se eliminan las posibilidades ordinarias de control judicial propias de los actos administrativos que alcanzan a cualquier infracción del ordenamiento jurídico y se deja abierta únicamente la vía del control de constitucionalidad que se circunscribe a un único parámetro, la conformidad con la Constitución. En segundo lugar, el derecho a un procedimiento administrativo previo y a los principios de contradicción y defensa característicos

de éste. Y, por último, el derecho a la igualdad, porque a los vecinos de Santovenia, a su Ayuntamiento en particular, y a los afectados o interesados en el presente caso, se les aplica un régimen jurídico completamente distinto en materia de ordenación territorial y sustancialmente peor que a aquellos otros afectados o interesados en proyectos regionales, tramitados por el cauce ordinario, pues se reducen sus posibilidades de participación y también de defensa. Y como se afirma en la demanda, este sacrificio de derechos, no resulta proporcionado, ni razonable pues no se han aportado razones que justifiquen un régimen tan singular y discriminatorio.

- d) La disposición adicional de la Ley vulnera el derecho a la ejecución de las Sentencias firmes (art. 24.1 CE) y resulta contraria a la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE, pues implica una validación legislativa ilegítima que produce la directa sustitución por el legislador del acto administrativo declarado nulo por la jurisdicción. Recuerdan que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado contrario a la noción de proceso justo del art. 6 del Convenio de Roma de 1950, “cualquier injerencia del poder legislativo en la administración de justicia en el desarrollo judicial de un litigio” (Sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto Stran y Stratis Andreatis c. Grecia, y Sentencia de 22 de octubre de 1997, asunto Papageorgu c. Grecia).
- e) Por último, la Ley nº 9/2002 infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues, habiendo podido la Junta de Castilla y León utilizar el procedimiento previsto en la Ley de ordenación del territorio de 1998 para declarar por decreto proyecto regional la planta de Santovenia, ha acudido a una vía legislativa especial que reduce drásticamente las posibilidades de participación de los representantes del pueblo, con la única finalidad de dejar sin ejecución una Sentencia del Tribunal Supremo a través de un cauce cómodo, expeditivo e inmune a los controles ordinarios, vulnerando con ello el principio de división de poderes y el sistema de controles y garantías a ellos anejos.

Se plantean en estos fundamentos, por tanto, algunos de los más importantes problemas que se han planteado y plantearán cuando el legislador hace un uso singular y concreto de su potestad. Volviendo al caso concreto que nos está sirviendo como ejemplo y guía de este planteamiento, en respuesta a los argumentos de los recurrentes, principalmente, la defensa de la Comunidad Autónoma, se basaba en el no carácter de ley singular de la norma impugnada así como en la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma que la Ley puede tener cualquier contenido, sin estarle vedada la regulación de materias atribuidas al ejecutivo y sin que se encuentre en el marco de nuestra Constitución reserva reglamentaria alguna. No puede, por tanto, aceptarse tampoco la tacha de

vulneración del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE). Respecto a la imputación de que la ley en cuestión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, se afirma que éste no se vulnera porque una materia se regule por ley, porque ello no determina su inmunidad jurisdiccional al existir el cauce de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 73/2000, FFJJ 9 y 15 y 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5).

Para el Tribunal Constitucional, a diferencia de otras figuras de ordenación territorial reguladas en la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, los proyectos regionales de infraestructuras de residuos se aprueban por ley. En efecto, el artículo único de la Ley impugnada contiene una reserva formal de ley que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen.

La disposición adicional de la Ley nº 9/2002, de 10 de julio, es la que, en gran medida, contiene este “carácter administrativo o autoaplicativo” de la norma que se impugna por cuanto declara proyectos regionales de infraestructuras de residuos la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia del Pisuerga (Valladolid) “con el contenido que se describe en el Anexo”, el cual se limita a relacionar los documentos de que consta el proyecto objeto de aprobación. Establece esta disposición que los efectos de la declaración son los previstos en el artículo único de la Ley, lo que implica la aptitud para su inmediato funcionamiento, y la ejecución de las actividades y actos de uso del suelo previstos en el proyecto. El control ambiental se realizará conforme a lo establecido en la declaración de impacto ambiental aprobada. Los terrenos afectados por el depósito de seguridad se clasifican como suelo rústico de protección de infraestructuras.

En definitiva, la disposición adicional contiene una ley autoaplicativa que sustituye, por expreso mandato del artículo único, la actividad administrativa de aplicación de la ley general. Estaríamos, por tanto, ante un caso en el que la ley es ejecutable directamente por la Administración, sin que medien regulaciones reglamentarias de complemento. Como acertadamente señala MUÑOZ MACHADO, en tales casos, el principio de certeza y seguridad, expresados en la Constitución, imponen la intermediación del reglamento, aunque su aprobación pudiera parecer prescindible. La razón es que resulta necesario que la Administración Pública, al utilizar las potestades que le corresponden, programe su actuación, anticipando los criterios que utilizará para actuar, de modo que, especialmente cuando estén afectados derechos de los ciudadanos, éstos puedan tener la mayor certeza posible sobre el sentido en que van a ser

orientadas las decisiones de los poderes públicos. Esta programación dejada a la Administración Pública, tendrá que hacerse habitualmente mediante normas de valor reglamentario⁵.

Para la resolución del caso, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina sobre las leyes singulares, estableciendo, sobre todo, sus límites y parámetros de constitucionalidad. Así afirma, recordando su ya mencionada doctrina, que las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales⁶. El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución no contiene, en su art. 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, “salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución”, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

Sin embargo, confirmada la posibilidad de su existencia, igualmente, afirma el Tribunal que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites

5 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo...* cit. Anteriormente, Pág. 445.

Son muchos los casos y ejemplos que podríamos traer en este momento y que ponen claramente de manifiesto los problemas que genera para los ciudadanos el uso de unas fuentes del derecho en detrimento de otras que proporcionan más garantías al ciudadano. Citemos, por ejemplo, el Real Decreto-ley 14/2010, de Corrección del Déficit Tarifario del Sector Eléctrico. Es un caso de utilización innecesaria de la figura del Decreto-ley por cuanto sus efectos se podrían haber conseguido, igualmente, con una norma de rango reglamentario. La cuestión podría quedarse en una “simple” ruptura de los principios y postulados clásicos de la división de poderes; sin embargo, sus efectos son mucho más perniciosos para los destinatarios de la norma que verán claramente limitadas sus posibilidades de recurso ante una norma que limita sus legítimas expectativas económicas al haber actuado en el mercado eléctrico con la confianza que les proporcionaba una determinadas remuneraciones durante un período de tiempo establecido. Aunque no es este el lugar adecuado para el análisis de esta compleja pero interesantísima polémica jurídica, simplemente apuntar que se limita la productividad de las instalaciones en más de un 40%. ¿Qué urgencia había en aprobar esta norma si 35 días antes el Gobierno había dictado el Real Decreto 1565/2010 que introducía modificaciones relevantes en el sector? ¿No se había regulado meses antes esta misma materia con un simple Real Decreto? No es una simple cuestión de forma ni de debates teóricos sobre el sistema de fuentes en nuestro Ordenamiento Jurídico, sus efectos son mucho más graves y entroncan claramente con los pilares básicos del Estado de Derecho.

Este caso, bajo mi punto de vista, no es sino reflejo de lo que puede parecer una paradoja pero que es una realidad. A los gobiernos estatal y autonómicos les resulta más sencillo dictar un Decreto-ley que un simple reglamento. Sin embargo, la fuerza y efectos de una y otra norma no pueden compararse ni, sobre todo, la posición en la queda el ciudadano frente al ejercicio de una y otra potestad. Quizás, sería conveniente replantearnos la flexibilización del procedimiento de elaboración de reglamentos para supuestos o circunstancias especiales en las que la Administración se vea obligada a dar respuesta con mucha rapidez y eficacia a determinadas situaciones. En situaciones excepcionales, el Ejecutivo podría emanar normas sin observar los trámites ordinarios, surtiría efectos desde su publicación, si bien estaría necesitado de algún tipo de control a posteriori, por ejemplo, un informe del Consejo de Estado que se pronunciase con carácter vinculante sobre los aspectos de legalidad (existencia de presupuesto habilitante y la congruencia entre la regulación establecida y la situación a la que se trata de hacer frente) y con carácter no vinculante sobre los demás extremos. Alternativamente, podría plantearse la vigencia temporal del reglamento y la obligación del Gobierno de iniciar de modo inmediato el procedimiento para dictar un nuevo reglamento, con observancia, ahora sí, de los trámites ordinarios establecidos en el art. 24 de la Ley del Gobierno.

6 Se entiende por leyes singulares “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10).

contenidos en la propia Constitución. El *principio de igualdad* exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional igualmente singular”. En segundo lugar, “la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”. Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el *ejercicio de derechos fundamentales* que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la *razonabilidad, proporcionalidad y adecuación*.

Pero, junto al necesario respeto de estos principios y controles, establecidos en pronunciamientos previos, la sentencia de junio de 2013, señala que con ello no se agota el tema del control de su constitucionalidad. El Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la Constitución española aparece, de nuevo y con carácter general, como un posible límite a las leyes singulares. Las sentencias comentadas con anterioridad tenían un carácter expropiatorio y, por tanto, la vulneración de la tutela judicial efectiva era bastante evidente. La Ley de Castilla y León impugnada y que da lugar a la sentencia objeto de comentario no tiene carácter expropiatorio, sin embargo, en ella se concluye que el derecho a la tutela judicial efectiva no puede quedar limitado a las leyes autoaplicativas expropiatorias, pues aunque éstas ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. Y es que, como ya anticipó en el fundamento jurídico 11 de la STC 166/1998, de 19 de diciembre, el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución. Así pues, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura.

En el análisis concreto de la constitucionalidad de la Ley de Castilla y León impugnada, el Tribunal Constitucional comienza afirmando que estamos en presencia de dos tipos de leyes comprendidas dentro un mismo acto legislativo, una general y otra singular autoaplicativa. Respecto a ésta última,

afirma el Alto Tribunal que, las leyes singulares, aun cuando sean autonómicas, deben respetar los límites relativos a los derechos fundamentales, y por ello, el art. 24.1 CE. En otras palabras, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos que se ven afectados por la aprobación de un concreto proyecto de infraestructura de residuos, lo cual, como se señaló anteriormente, es requisito necesario y suficiente para realizar las obras y poner en marcha la actividad (apartado 5 del artículo único).

Es, en este punto cuando el Tribunal Constitucional realiza sus consideraciones más interesantes en relación a la vinculación entre leyes singulares y tutela judicial efectiva significando los criterios concretos que deben tenerse en cuenta para determinar cuándo se produce la vulneración de la tutela judicial efectiva por una ley de carácter singular. En este sentido, afirma el Tribunal que *“No cabe afirmar, en modo alguno, que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como señalamos en las ya citadas SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6, el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses afectados puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional. Pero ello exige, en primer lugar, que sus titulares puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y, en segundo lugar, que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6), pues en modo alguna la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria”*.

Así pues, la ley singular autoaplicativa a la que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada solo será constitucional si supera los dos requisitos enunciados. Y ello determinará necesariamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la reserva formal de ley que contiene este precepto. Los dos nuevos requisitos que, por tanto, se convierten en parámetro de constitucionalidad de las leyes singulares son los siguientes:

- a) Los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, sin embargo, el art. 24.1 de la Constitución Española exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en los supuestos de impugnación de normas con rango de ley, casos en los que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable.

- b) El segundo de los requisitos tiene que ver con la intensidad del control que puede realizar el Tribunal Constitucional sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción. En este sentido, según el Tribunal, no cabe sino concluir que las leyes autoaplicativas, a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito. La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria – control de los elementos reglados de los actos de aplicación –, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quien la lleve a cabo.

Para que la tutela material que el Tribunal Constitucional otorgase a los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la Ley de declaración del proyecto regional de infraestructuras de residuos fuera equiparable a la tutela que podría otorgarles la jurisdicción contencioso-administrativa, tendría este Tribunal que poder pronunciarse sobre la adecuación de las leyes de aprobación de estos proyectos al ordenamiento que les resulta de aplicación. Sin ánimo de ser exhaustivos, tendría este Tribunal que controlar, (i) que existe un interés supramunicipal más allá del que requiere la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León para la aprobación por el Consejo de Gobierno de los proyectos regionales, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación sólo admite una solución posible; (ii) tendría que controlar que se ha seguido el procedimiento administrativo establecido, lo que implica, además, comprobar la legalidad de los actos de trámite, incluida la evaluación ambiental correspondiente, cuyos vicios podrían incidir en el acto definitivo de aprobación; (iii) tendría que comprobar que el proyecto cumple la ordenación territorial y, en concreto, los requisitos establecidos en otros instrumentos de ordenación territorial de naturaleza reglamentaria, y (iv) tendría que controlar que el proyecto reúne las condiciones exigidas para la edificación y las medioambientales para el ejercicio de la actividad calificada que supone una infraestructura de residuos. Todos ellos aspectos de mera legalidad ordinaria que exceden manifiestamente de la función que tiene encomendada este Tribunal.

Finalmente, a mayor abundamiento, la Sentencia se refiere a los límites con que, a diferencia de la jurisdicción ordinaria, cuenta el Tribunal Constitucional para el control del cumplimiento del Derecho comunitario. Aspecto éste que afecta de forma muy relevante a los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, dada la repercusión que este tipo de infraestructuras de residuos tienen

sobre el medio ambiente. Este control de legalidad que impone el Derecho europeo escapa, sin duda alguna, en la actualidad, a la función que puede desempeñar el Tribunal Constitucional.

En este punto, hay que recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que habilita la directa inaplicación de una norma nacional aun cuando tenga rango de ley si es que resulta contraria al Derecho comunitario. Esta jurisprudencia ha tenido lugar en situaciones que guardan parecido con las que estamos analizando por cuanto se basa en el análisis de la compatibilidad y efectos de normas con rango de ley nacionales que tratan de obviar los controles de las Directivas europeas en materia ambiental otorgando directamente autorizaciones para proyectos concretos de infraestructuras.

Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal del Justicia de la Unión Europea de 18 de octubre de 2011 su Fundamento Jurídico 55 afirma que la aprobación de proyectos de infraestructuras directamente por ley para tratar de obviar el análisis de su incidencia ambiental, ha de preverse necesariamente un recurso que permita impugnarlos ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial previsto por la ley. De no ser así “correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito [...] y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo”. Esta doctrina se reitera en la Sentencia del mismo órgano jurisdiccional de 16 de febrero de 2012 que abre la posibilidad de que el control del acto legislativo se realice por “cualquier órgano jurisdiccional nacional que en el marco de su competencia conociese del asunto”. De este modo se convertiría en garante del ordenamiento jurídico comunitaria y de su primacía, que, aunque no pudiese invalidar el acto legislativo, podría suspender su ejecución⁷.

Conforme a los criterios anteriores, el Tribunal Constitucional declara la vulneración del art. 24.1 de la Constitución, señalando la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal para la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos que contiene el primer apartado del artículo único de la Ley nº 9/2002, de 10 de julio. La inconstitucionalidad y nulidad así declarada debe extenderse a las menciones que contienen el primer y segundo párrafo del apartado dos a la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos. Debemos asimismo declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria, en cuanto se refiere a los efectos que produce sobre los proyectos regionales que hubieran iniciado su tramitación al amparo de la Ley de ordenación del territorio de Castilla y León, su aprobación por ley. Por las mismas razones procede, también, declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley nº 9/2002, de 10 de julio, pues contiene una ley

7 Sobre esta Sentencia, véase el trabajo de CRUZ ALLI, J., “La evaluación ambiental de los proyectos adoptados por acto legislativo nacional específico en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJCE de 16 de febrero de 2012) en *Revista Jurídica de Navarra*, Julio-Diciembre 2011, nº 52, p. 165-181.

autoaplicativa que vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos afectados por la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad ubicado en el término municipal de Santovenia de Pisuerga.

CONCLUSIONES

A pesar de que el Tribunal Constitucional ha declarado que en nuestro sistema jurídico cabe la posibilidad de aprobar leyes de carácter singular, bajo mi punto de vista, su utilización debe ser residual y excepcional.

Como todo ejercicio de poder público, éste tiene que tener límites, controles y equilibrio. El poder legislativo, ya sea ejercido directamente por el Parlamento o indirectamente por el Gobierno aprobando Decretos-leyes que requieren la posterior convalidación del Parlamento, no puede dictar leyes de carácter singular cómo y cuándo le parezca. Los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, adecuación, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica, constituyen una primera barrera o límite para el ejercicio de la potestad legislativa de carácter singular o autoaplicativa.

Junto a esta primera línea, el Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se erige como el parámetro definitivo de control no permitiendo que el poder público bajo el ejercicio de potestades como la legislativa, afecte los derechos y libertades de los ciudadanos sin que éstos cuenten con herramientas que de forma directa y accesible, admitan la posibilidad de salvaguardar sus intereses permitiendo que un tercero imparcial dirima el conflicto planteado.